



**GRAD DRNIŠ**

**STRATEGIJA UPRAVLJANJA  
IMOVINOM U VLASNIŠTVU GRADA DRNIŠA  
za razdoblje 2021. – 2027. godine**

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	3
1.1. Uvodne napomene .....	3
1.2. Vizija i misija .....	4
2. NAČELA .....	5
3. OPĆI DIO .....	7
3.1. Opći podaci.....	7
3.2. Opći dio .....	8
3.3. Važeći propisi i akti u području upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Grada Drniša .....	9
3.3.1. Značenje pojmova .....	9
3.3.2. Zakoni.....	11
4. OPIS POČETNOG STANJA .....	19
4.1. Stanovi.....	19
4.2. Poslovni prostori.....	20
4.3. Zemljišta .....	20
4.4. Komunalna infrastruktura .....	21
4.5. Stanje dokumentacije o nekretninama .....	22
4.6. Sudski i drugi sporovi između Grada Drniša i trećih osoba .....	22
5. SWOT ANALIZA.....	23
6. STRATEŠKI CILJEVI I MJERE.....	26
6.1. Strateški cilj 1 Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske nefinancijske imovine .....	27
6.1.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine.....	27
6.1.2. Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine ..	28
6.2. Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija .....	28
6.2.1. Procjena vrijednosti imovine .....	29
6.2.2. Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja.....	30
6.3. Strateški cilj 3 Unapređenje organizacije i nadležnosti gradskih upravnih tijela/menadžersko upravljanje .....	32
6.3.1. Normativno uređenje raspolaganja i upravljanja nekretninama u vlasništvu Grada Drniša .....	32
6.3.2. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola .....	34
7. SMJERNICE ZA UPRAVLJANJE IMOVINOM USTANOVA I TRGOVAČKIH DRUŠTAVA .....	36
8. PREPORUKE PRAĆENJA, AŽURIRANJA I REVIDIRANJA STRATEGIJE .....	38
9. ZAKLJUČAK .....	39

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

POPIS TABLICA I SLIKA .....	41
PRILOG Tablica strateških i posebnih ciljeva i mjera .....	42

## 1. UVOD

Drniš je središnja točka Šibensko-kninske županije do koje se dolazi glavnom županijskom cestom od županijskog središta Šibenika prema zaleđu. Izraz „drniško područje“ često se koristi i kao sinonim za područje koje osim Grada Drniša obuhvaća i susjedne općine Prominu, Ružić i Unešić.

Prema zadnjem popisu stanovništva iz 2021<sup>1</sup>. godine, Drniš broji 2 762 stanovnika, dok na širem gradskom području živi ukupno 6 263 stanovnika. Područje grada prostire se na površini od 355 km<sup>2</sup> i obuhvaća 27 naselja: Badanj, Biočić, Bogatić, Brištane, Drinovci, Drniš, Kadina Glavica, Kanjane, Kaočine, Karalić, Ključ, Kričke, Lišnjak, Miočić, Nos Kalik, Pakovo Selo, Parčić, Pokrovnik, Radonić, Sedramić, Siverić, Širitovci, Štikovo, Tepljuh, Trbounje, Velušić i Žitnić.

Na području grada Drniša teku dvije rijeke: Krka i Čikola, a okružuju ga tri planine: Promina (1148 m), Moseć (838 m) i Svilaja (1508 m). Klima je submediteranska, s blagim zimama i vrućim ljetima.

### 1.1. Uvodne napomene

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine (dalje u tekstu: Strategija) je obvezujući dokument u funkciji učinkovitog, djelotvornog i transparentnog upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša.

Stupanjem na snagu Zakona o fiskalnoj odgovornosti<sup>2</sup>, čelnik tijela je, uz izjavu o fiskalnoj odgovornosti, dužan Ministarstvu financija dostaviti i popunjeni Upitnik o fiskalnoj odgovornosti<sup>3</sup> u kojem je dužan odgovoriti na pitanje je li donesena strategija upravljanja i raspolaganja nekretninama i je li na temelju strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama donesen godišnji plan za ostvarenje ciljeva utvrđenih u strategiji.

Strategija se donosi na razdoblje od sedam godina i sadrži ciljeve i mjere za osiguranje učinkovitog, djelotvornog i transparentnog upravljanja imovinom Grada Drniša.

Kako bi se razvio učinkovit i strateški orijentiran pristup upravljanju imovinom koji predstavlja kvalitetnu podlogu za donošenje informiranih odluka, potrebno je prioritarno identificirati radnje i procese koji prethode, odnosno koji predstavljaju nužne preduvjete ostvarivanja takvog pristupa. S tim u vezi valja dodati, s obzirom na slojevitost, multidisciplinarnost i kronološki redoslijed provođenja operativnih zadataka u navedenom smislu, kako se ovom Strategijom ne daje analitički prikaz potraživanja Grada Drniša, nastalih s osnova korištenja gradske imovine. Isto se odnosi i na evidentiranje sveukupne imovine Grada Drniša jer se predmet ove Strategije odnosi na implementaciju strateškog pristupa i definiranja procesa koji prethode stvaranju upotrebljive i strukturirane evidencije nekretnina, a potom i sustavnom evidentiranju

---

<sup>1</sup> Izvor: Državni zavod za statistiku, link: <https://podaci.dzs.hr/hr/>

<sup>2</sup> Narodne novine 111/18

<sup>3</sup> Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 95/19)

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

svih poslovnih događaja u vezi iste. Navedeno je potrebno definirati te potom implementirati u poslovanje svih nadležnih upravnih tijela i pravnih osoba kojima je Grad Drniš osnivač, a sve s ciljem postizanja optimalnog zadovoljenja svih javnih potreba u nadležnosti Grada kao primarnog cilja, ali i postizanja racionalizacije u poslovanju odnosno maksimalnog iskorištavanja financijski potentne gradske imovine.

Valja naglasiti kako je gradska imovina prije svega u službi obavljanja niza različitih poslova od lokalnog značaja utvrđenih i navedenih u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>4</sup>. Obavljanje navedenih poslova neizbježno generira značajne rashode, slijedom čega valja naglasiti kako se na poslovanje Grada Drniša ne mogu bezuvjetno primijeniti načela poslovanja i upravljanja imanentna slobodnom tržištu, ali se neka od tih načela svakako mogu iskoristiti kao određeni dinamički korektiv onih procesa i radnji koji nisu obuhvaćeni ili predviđeni postojećim organizacijskim i ustrojstvenim strukturama karakterističnim za javnu upravu.

Jedna od ključnih komponenti učinkovitog upravljanja imovinom odnosi se na pretvaranje krajnjih željenih ciljeva u konkretne i ostvarive aktivnosti koje su postavljene na način da budu praktično, zakonito i razumno provedive.

Riječi i pojmovi koji se koriste u cijelom tekstu ove Strategije, a koji imaju rodno značenje odnose se jednako na ženski i muški rod, sukladno članku 43. Zakona o ravnopravnosti spolova<sup>5</sup>.

### **1.2. Vizija i misija**

Postizanjem strateških ciljeva i mjera u vezi s upravljanjem imovinom ostvaruje se i vizija ove Strategije, a to je očuvanje vrijednosti i optimalno upravljanje sveukupnom imovinom u vlasništvu Grada Drniša, kako bi se njezinim stavljanjem u potpunu funkciju postiglo da imovina pridonosi općem dobru na razini gospodarstva, infrastrukture i strateškog razvoja lokalne zajednice.

Misija ove Strategije se definira kroz dvije međusobno ovisne i povezane komponente koje će se postići izvršenjem provedbenih ciljeva, mjera i aktivnosti:

- zakonito, učinkovito, transparentno i održivo upravljanje imovinom Grada Drniša
- učinkovito izvršavanje naloga i preporuka nadležnih nadzornih tijela te poštivanje zakonskih obveza u različitim područjima rada u odnosu na gradsku imovinu.

---

<sup>4</sup> Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20

<sup>5</sup> Narodne novine 82/08 i 69/17

## 2. NAČELA

Potrebno je navesti okolnost kako su ovlasti za raspolaganje imovinom u lokalnim jedinicama propisane izričitim zakonskim odredbama te kako Strategija ne može derogirati postojeće niti nametnuti nove nadležnosti i poslove koji nisu u skladu sa složenim normativnim okvirom koji uređuje područje funkcioniranja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj.

Ova Strategija tako polazi od prepoznavanja onih poteškoća i ograničenja interne i eksterne naravi koje priječe učinkovito upravljanje svim oblicima gradske imovine te nastavno i posljedično definira hijerarhijski strukturirane strateške ciljeve koje je potrebno u tom smislu provesti. Poseban izazov predstavlja okolnost kako je za postizanje visoke razine integriranosti svih poslovnih procesa u ovom interdisciplinarnom i slojevitom području rada potrebno uzeti u obzir okolnost kako takva razina integriranosti, uvažavajući sve prethodno navedeno, također nije predviđena i propisana postojećim normativnim okvirom.

Strategiju je, stoga, potrebno promatrati kao operativni korektiv normativnim nedorečenostima i pravnim prazninama, odnosno kao mehanizam stabilizacije koji usmjerava djelovanje upravnih tijela Grada Drniša, sve kako bi se spomenute nedorečenosti i praznine operativno učinkovito mogle premostiti i svladati. Također, visoka razina točnosti svih relevantnih podataka u odnosu na gradsku imovinu predstavlja nezamjenjivo uporište za donošenje kvalitetnih poslovnih odluka, ali i optimizaciju obavljanja svih poslovnih procesa koji izravno ili neizravno dotiču područje upravljanja gradskom imovinom.

Zakon o upravljanju državnom imovinom<sup>6</sup> definirao je načela upravljanja državnom imovinom. Polazeći od činjenice kako je stupanjem na snagu Zakona o Središnjem registru državne imovine<sup>7</sup> kao državna imovina definirana i imovina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovina trgovačkih društava, zavoda i drugih pravnih osoba čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovina ustanova kojima je jedan od osnivača jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovina ustanova kojima je jedan od osnivača ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pojavni oblici državne imovine koji su tim pravnim osobama na temelju posebnog propisa ili pravnog posla dani na upravljanje ili korištenje bez obzira na visinu vlasničkih udjela, to Grad Drniš za potrebe ove Strategije preuzima načela definirana Zakonom o upravljanju državnom imovinom.

Načelo odgovornosti osigurava se propisivanjem ovlasti i dužnosti pojedinih nositelja funkcija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Drniša, nadzorom nad upravljanjem imovinom Grada Drniša, izvješćivanjem o postignutim ciljevima i učincima upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Drniša i poduzimanjem mjera protiv nositelja funkcija koji ne postupaju sukladno propisima.

Načelo javnosti upravljanja imovinom Grada Drniša osigurava se propisivanjem preglednih pravila i kriterija upravljanja imovinom Grada Drniša u propisima i drugim aktima koji se donose te njihovom javnom objavom, zatim određivanjem ciljeva

---

<sup>6</sup> Narodne novine 52/18

<sup>7</sup> Narodne novine 112/18

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

upravljanja imovinom te donošenjem godišnjeg plana upravljanja imovinom, kao i redovitim upoznavanjem javnosti s aktivnostima upravnih tijela koja upravljaju imovinom.

Imovinom Grada Drniša upravlja se sukladno načelu ekonomičnosti radi ostvarivanja gospodarskih, infrastrukturnih, socijalnih i drugih javnih ciljeva Grada Drniša.

Predvidljivost upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Drniša ostvaruje se načelno jednakim postupanjem u istim ili sličnim slučajevima.

### 3. OPĆI DIO

#### 3.1. Opći podaci

Na temelju Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj<sup>8</sup>, Grad Drniš je utvrđen kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Šibensko-kninske županije. Temeljem Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti<sup>9</sup>, Grad Drniš je prema indeksu razvijenosti razvrstan u V. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

Grad Drniš, na temelju članka 15. stavka 1. Statuta Grada Drniša<sup>10</sup> u samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju prava građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- osiguravanje uvjeta za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od značaja za područje Grada
- osiguravanje uvjeta za uređenje prostora i urbanističko planiranje, te zaštitu i unapređenje okoliša
- brigu o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnim objektima, obavljanju komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti te o gradskoj infrastrukturi
- upravljanje komunalnom imovinom, stambenim i poslovnim objektima, objektima kulture, odgoja i obrazovanja, športa, zdravstva, tehničke kulture, te ostalom imovinom u vlasništvu Grada
- osiguravanje lokalnih potreba stanovnika u području: brige o djeci, obrazovanju i odgoju, javnom zdravlju, zdravstvenoj zaštiti životinja i zaštiti bilja, socijalnoj zaštiti, kulturi, tehničkoj kulturi, fizičkoj kulturi i športu
- osiguravanje uvjeta za zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša te za protupožarnu i civilnu zaštitu
- upravljanje gradskom imovinom
- osnivanje javnih ustanova i drugih pravnih osoba radi ostvarivanja određenih gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih socijalnih interesa i potreba stanovništva
- unapređuje i osigurava uvjete potrebne za odvijanje prometa na gradskim nerazvrstanim cestama
- obavlja i sve druge poslove koji su u neposrednoj vezi s interesom zajednice za njezin gospodarski, kulturni i socijalni napredak, koji nisu u nadležnosti drugih tijela
- uređuje i druga pitanja u skladu sa zakonom.

Organizacijsku strukturu Grada Drniša čine gradonačelnik, gradsko vijeće i gradska uprava u okviru koje su ustrojena tri upravna odjela (Upravni odjel za imovinsko-pravna pitanja, kadrovske i opće poslove, Upravni odjel za gospodarstvo, financije i društvene djelatnosti i Upravni odjel za prostorno uređenje, graditeljstvo, komunalno gospodarstvo i zaštitu okoliša). U okviru Upravnog odjela za gospodarstvo, financije i

---

<sup>8</sup> Narodne novine 86/06, 125/06 - ispravak, 16/07 - ispravak, 95/08 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 - ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15

<sup>9</sup> Narodne novine 132/17

<sup>10</sup> Službeni glasnik Grada Drniša 2/21



## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

društvene djelatnosti ustrojani su Odsjek za financije i Odsjek-Centar za razvoj kompetencija u ruralnom turizmu (dislociran u Pakovu Selu).

### 3.2. Opći dio

Iz odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi proizlazi kako imovinu jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja im pripadaju. S obzirom na okolnost kako pokretne stvari vrlo često ne zauzimaju toliko značajan udio u portfeljima imovine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, fokus ovog dokumenta je na upravljanju i raspolaganju nepokretnom imovinom u vlasništvu Grada Drniša.

U prilog kompleksnosti i multidisciplinarnosti upravljanja imovinom valja istaknuti činjenicu kako su način vođenja knjigovodstvenih evidencija o imovini lokalnih jedinica te iskazivanje imovine u financijskim izvještajima propisani odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu<sup>11</sup> i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu<sup>12</sup>. Navedeni propisi, odnosno operativni poslovi i zadaci koji se na istima temelje su u domeni službenika u ustrojstvenim jedinicama nadležnim za poslove računovodstva i financija. Nadalje, kako bi se mogla postići zakonita funkcionalna distinkcija pojedinih portfelja imovine, potrebno je konzultirati odredbe niza različitih propisa u rasponu od temeljnog propisa kojim se uređuje područje lokalne i područne samouprave pa do propisa kojima se uređuju područja gradova, odnosno upravna područja proračuna, komunalnog gospodarstva ili prostornog uređenja. Međutim, kako su navedena upravna područja, odnosno propisi kojima su ista uređena, uglavnom usmjereni semantičkom definiranju određenih pojmova te evidentiranju okolnosti o vrijednosti i stanju imovine, može se izvesti zaključak kako je područje upravljanja imovinom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave primarno potrebno podvesti pod izrazito široki obuhvat pojma imovinskopravnih poslova.

Cilj je ove Strategije poboljšati cjelokupno poslovanje vezano uz imovinu u vlasništvu Grada Drniša, poboljšati sve javne usluge i postići veće zadovoljstvo građana.

Također je bitno ponoviti da se na rashode koji se pojavljuju u obavljanju svih tih poslova ne mogu bezuvjetno primjenjivati tržišna pravila i *cost benefit* analiza, jer kao primarni cilj stavljanja imovine u funkciju nije maksimiziranje dobiti, već zadovoljavanje zakonom određenih javnih potreba. Svakako se neka tržišna načela poslovanja mogu iskoristiti kao određeni dinamički korektiv onih procesa i radnji koji nisu obuhvaćeni ili predviđeni postojećim organizacijskim i ustrojstvenim strukturama karakterističnim za javnu upravu.

U bitnome, Grad Drniš je dužan, voditi usporedno različite evidencije i registre u skladu s posebnim propisima, uglavnom u području proračunskog računovodstva i komunalnog gospodarstva. Tako je odredbama članka 131. Zakona o komunalnom gospodarstvu<sup>13</sup> propisano da su jedinice lokalne samouprave dužne u roku od godine dana od stupanja na snagu toga Zakona ustrojiti evidencije komunalne infrastrukture, a koje trebaju sadržavati naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatke o katastarskoj

<sup>11</sup> Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20

<sup>12</sup> Narodne novine 37/22

<sup>13</sup> Narodne novine 68/18, 110/18 i 32/20

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

i zemljišnoknjižnoj čestici te katastarskoj općini na kojoj se komunalna infrastruktura nalazi, podatke o vlasništvu komunalne infrastrukture i osobi koja njome upravlja, uključujući podatke o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, kao i o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinsko-pravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture.

Pored navedenoga, a u kontekstu navođenja službenih evidencija ne smiju se smetnuti s uma i odredbe članka 7. prethodno citiranog Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu prema kojima su proračun i proračunski korisnici dužni voditi, pored drugih analitičkih knjigovodstava i analitička knjigovodstva dugotrajne nefinancijske imovine.

U konačnici, potrebno je naglasiti kako je imovina gradova i njihovih proračunskih korisnika na temelju Zakona o Središnjem registru državne imovine obuhvaćena unutar pojma državna imovina, a svi podaci o istoj dostavljaju se, unose i vode u skladu s klasifikacijom javnih oblika imovine prema rasporedu računa Računskog plana za proračunsko računovodstvo, Računskog plana za neprofitne organizacije i kontnog plana poduzetnika.

### **3.3. Važeći propisi i akti u području upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Grada Drniša**

Za potrebe ove Strategije navode se samo najvažniji zakonski i podzakonski akti koji definiraju djelokrug upravljanja imovinom.

#### **3.3.1. Značenje pojmova**

Objašnjenje odnosno definiranje pojmova potrebno je ako postoje dvojbe o značenju, ako su stručni ili dvosmisleni, odnosno ako se koriste u užem ili širem smislu od uobičajenog.

Institute, nazivlja i pojmove koji predstavljaju pravne standarde i koji se podrazumijevaju u značenju u kojem su dani u pravnom sustavu, odnosno u općim propisima koji se odnose na određeno pravno područje, nije potrebno objašnjavati kako bi se osigurala njihova terminološka, logička i semantička dosljednost.

Pojedini pojmovi u smislu ove Strategije imaju sljedeća značenja:

1. **Evidentiranje imovine** odnosi se na niz radnji koje se odnose na prikupljanje i evidentiranje svih podataka kojima se omogućuje uvid u opseg i strukturu svih javnih oblika imovine Grada Drniša, kao i postojanje eventualnih prava i ograničenja u odnosu na navedenu imovinu, a sve s ciljem učinkovitijeg upravljanja i nadzora nad raspolaganjem i stanjem gradske imovine, uključujući evidentiranje svih poslovnih promjena u vezi s nekretninama koje nisu evidentirane u poslovnim knjigama.
2. **Imovina** su sve pokretne i nepokretne stvari u vlasništvu Grada Drniša te imovinska prava koja im pripadaju, odnosno sve pokretne stvari i prava koje Grad Drniš posjeduje kao samostalni posjednik.

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

3. **Jedinica imovine** je najmanja funkcionalna cjelina nekretnine koja ima samostalnu uporabnu i/ili funkcionalnu vrijednost. Može biti npr. katastarska čestica, dječje igralište, nerazvrstana cesta, park, spomenik, poslovni prostor, parkiralište, javna rasvjeta (s jednim mjernim mjestom i više stupova, kablova, svjetiljki), dječji vrtić i drugo.
4. **Portfelji imovine** odnose se na pojavne oblike istovrsne imovine, odnosno imovine koja ima specifična obilježja koja je pobliže određuju i čine razliku u odnosu na druge pojavne oblike istovrsne imovine.
5. **Posebni ciljevi** u ovoj Strategiji čine skup ciljeva koji detaljnije razrađuju strateške ciljeve i u kojima su definirane mjere za ispunjenje tih ciljeva.
6. **Poslovi u okviru upravljanja imovinom trajne i/ili periodične naravi** su poslovi i radne aktivnosti koje obuhvaćaju i podrazumijevaju trajnu i/ili periodičnu suradnju više upravnih tijela ili ustrojstvenih jedinica u okviru istih, a u pravilu se odnose na evidentiranje nekretnina i poslovnih događaja u odnosu na nekretnine koji proizlaze s osnova raspolaganja imovinom u obveznompravnom smislu.
7. **Poslovi u okviru upravljanja imovinom jednokratne naravi** su poslovi i radnje koje po svom izvršenju ili provedbi ne podrazumijevaju nikakav oblik trajne ili periodične suradnje više upravnih tijela, a u pravilu se odnose na poslove i radnje u okviru uređivanja imovinskopravnog stanja u odnosu na nekretnine koje proizlaze s osnova raspolaganja imovinom u stvarnompravnom smislu, odnosno poslova evidentiranja stvarnompravnog statusa nekretnina.
8. **Raspolaganje imovinom** odnosi se na sve radnje kojima se odlučuje o stjecanju i otuđivanju gradske imovine (raspolaganje u stvarnompravnom smislu), odnosno na sve radnje kojima se gradska imovina daje na uporabu i/ili korištenje poslovnim partnerima u smislu ove Strategije (raspolaganje u obveznompravnom smislu).
9. **Stanje u naravi** odnosi se na pravni status nekretnine o kojoj podaci iz javnih upisnika ne odražavaju istinito i potpuno činjenično i pravno stanje nekretnine, a obuhvaća sve oblike izvanknjižnog i predmnijevanog vlasništva Grada Drniša u okviru kojih Grad Drniš posjeduje nekretnine kao samostalni posjednik (uslijed različitih okolnosti s osnova kojih nisu evidentirane nekretnine i stvarna prava na istima, a uvažavajući činjenicu kako Grad Drniš upravlja određenim brojem nekretnina koje je stekao pravnim sljedništvom i/ili na temelju izričite zakonske odredbe – ex lege stjecanje).
10. **Strategija**, kao i eventualne izvedenice iz ovog pojma se, ako nije drugačije izričito naznačeno, odnosi na ovaj dokument punog naziva Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine.
11. **Temeljnica** je dokument za unos ručnih knjiženja u glavnu knjigu (i saldakonte).

12. **Upravljanje imovinom** podrazumijeva ukupnost radnji i procesa usmjerenih k donošenju odluka o stjecanju, raspolaganju, prenamjeni i/ili otuđivanju gradske imovine, odnosno evidentiranju prava i obveza te troškova i prihoda koji nastaju s osnova raspolaganja i/ili korištenja gradskom imovinom.
13. **Upravno tijelo** je u smislu ove Strategije pobliže određeno odredbama općeg akta kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela Grada Drniša.
14. **Uređivanje imovinskopravnih odnosa** odnosi se na ukupnost radnji i postupaka koji u pravilu obuhvaćaju donošenje pojedinačnih akata te izradu i sastav isprava o pravnim poslovima kojima se mijenja ili utječe na stvarnopravni status određene jedinice imovine, a takve radnje i postupci uključuju sve aktivnosti koje obuhvaćaju prikupljanje dokumentacije i provedbu istih akata u svim javnim upisnicima i registrima, a osobito u zemljišnim knjigama i katastru, uz napomenu kako isti pojam obuhvaća, osim ako nije što drugo određeno posebnim propisom, pojmove sređivanja i rješavanja imovinskopravnih odnosa.
15. **Vlasništvo** se odnosi, pored značenja utvrđenog drugim pozitivnim propisima u odnosu na nekretnine i pokretnine, na knjižno ili izvanknjižno vlasništvo Grada Drniša, a koje uključuje vlasništvo na nekretninama upisanim u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo na kojem Grad Drniš ima pravo raspolaganja ili korištenja, kao i na vlasništvo svake nekretnine koju Grad Drniš posjeduje kao samostalni posjednik.

### 3.3.2. Zakoni

Normativni je okvir, bez obzira na područje koje uređuje te uvažavajući učestale izmjene i dopune istoga, po svojoj prirodi prilično statične naravi i nije za očekivati da može adekvatno pratiti razvoj i dinamiku društvenih odnosa u najširem smislu. Stoga je prijeko potrebno stvoriti i učvrstiti neke sekundarne mehanizme stabilizacije kako bi se osiguralo funkcionalno i učinkovito obavljanje različitih poslovnih procesa usmjerenih izvršenju zakonskih obveza s jedne, odnosno postizanju strateški postavljenih ciljeva s druge strane. Navedeno je primjenjivo i potrebno u kontekstu obavljanja različitih poslova u okviru složenog i još uvijek višeznačnog pojma upravljanja imovinom.

Upravljanje gradskom imovinom može se definirati kao sintagmu koja objedinjuje niz različitih kompleksnih i multidisciplinarnih aktivnosti u okviru poslovanja jedinice lokalne samouprave, a u prilog takvoj konstataciji ide ocjena Državnog ureda za reviziju prema kojem svega 32 od ukupno 576 jedinica lokalne i područne samouprave na području Republike Hrvatske učinkovito upravlja i raspolaže nekretninama u svom vlasništvu. Takva ocjena stanja proizlazi iz Izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Državnog ureda za reviziju objavljenog u ožujku 2016. godine. Budući da je citirano izvješće produkt sumiranja svih pojedinačnih revizijskih izvješća za razdoblje od 2012. pa do kraja 2014. godine, određene formulacije o utvrđenim slabostima u upravljanju imovinom imaju uglavnom univerzalan karakter. Tako se, između ostaloga, navodi kako lokalne jedinice ne raspolažu podacima o stvarnom stanju imovine kojom upravljaju i raspolažu, zatim kako nisu ustrojile i ne vode registre imovine, kako nisu

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

utvrdile namjenu nekretnina s kojima upravljaju te kako u poslovnim knjigama nisu evidentirane sve poslovne promjene u vezi s nekretninama.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>14</sup>, jest *sedes materiae* u odnosu na sva pitanja kojima se uređuje pravo vlasništva i druga stvarna prava u pravnom poretku Republike Hrvatske, ali u smislu ovog dokumenta posebno je važno istaknuti odredbe članka 391. istog Zakona koji propisuje prava i uvjete raspolaganja nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Tako je u stavku 1. istog članka propisano kako se nekretnine u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu otuđiti, odnosno kako se njima može raspolagati samo na osnovu javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, dok su stavcima 2. i 3. propisane iznimke od navedenog pravila. Prva iznimka odnosi se na situacije u kojima pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječu Republika Hrvatska i druge jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravne osobe u njihovom pretežitom vlasništvu, dok se druga iznimka odnosi na raspolaganje zemljištem radi formiranja građevne čestice, i to ne većeg od 20 % površine planirane građevne čestice. Nadalje, u istom smislu valja navesti i odredbe članka 176. Zakona o prostornom uređenju<sup>15</sup>, koji propisuje uvjete pod kojima su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne na zahtjev vlasnika prodati dio zemljišta radi formiranja izgrađene, odnosno neizgrađene građevne čestice u skladu s detaljnim planom uređenja. Kako se navedene iznimke odnose na prilično ograničene slučajeve raspolaganja nekretninama, mišljenje je kako je osobito važno istaknuti izrazito ozbiljnu i moguće dalekosežnu posljedicu postupanja protivno odredbama članka 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, a ona se odnosi na ništetnost takvih pravnih poslova. Ukratko, prema odredbama članka 323. Zakona o obveznim odnosima<sup>16</sup>, u slučaju ništetnosti ugovora svaka je ugovorna strana dužna vratiti drugoj strani sve ono što je primila na temelju takva ugovora, uz potencijalnu odgovornost za štetu ugovaratelja koji je kriv za sklapanje ništetnog ugovora. Drži se važnim napomenuti kako mnogi ništetni poslovi mogu postojati i proizvoditi učinke, ali prava opasnost sklapanju takvih poslova leži u okolnosti kako na ništetnost sud pazi po službenoj dužnosti, na nju se može pozvati svaka zainteresirana osoba, a pravo na isticanje ništetnosti se ne gasi.

U kontekstu upravljanja imovinom potrebno je ukazati na odredbe članka 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima prema kojem ovlasti za raspolaganje, upravljanje i korištenje stvarima u vlasništvu grada kao jedinice lokalne samouprave imaju gradska tijela u skladu s propisom o ustrojstvu lokalne i područne samouprave, uz napomenu kako isti Zakon ne određuje pobliže značenje navedenih pojmova. Također, iz odredbi istog članka proizlazi kako je svatko tko upravlja stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužan s istima postupati kao *dobar gospodar*.

Opći propis obveznog prava, s obzirom na to da u svom općem dijelu sadrži opsežne odredbe kojima se općenito uređuju temeljni instituti obveznopravnih odnosa, dok se odredbama posebnog dijela istog Zakona uređuju pojedini ugovorni (i izvanugovorni) odnosi, jest naprijed navedeni Zakon o obveznim odnosima. U kontekstu ovog

---

<sup>14</sup> Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14

<sup>15</sup> Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19

<sup>16</sup> Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

dokumenta iz ukupnosti normativnog okvira osobito valja istaknuti posebne propise kojima se detaljno razrađuju pojedini instituti raspolaganja nepokretnom imovinom, a to su Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora<sup>17</sup> i Zakon o najmu stanova<sup>18</sup>. Tek po razvijanju svijesti o normativnom okviru, odnosno posljedicama eventualnog propuštanja postupanja po istome, pristupa se (ništa manje složenoj) operativnoj izradi i donošenju općih, a potom i pojedinačnih akata i isprava kojima se raspolože imovinom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga se usklađenost općih akata koje donosi Grad Drniš s višim propisima koji uređuju određena pravna područja, može smatrati jednim od nužnih preduvjeta za učinkovito upravljanje imovinom u najširem smislu.

### ***Posebno o upravljanju, raspolaganju i evidentiranju imovinom***

Strategija upravljanja imovinom u samom nazivu sadrži pojam upravljanje koji, bez obzira na svoje logično i jezično značenje u svakodnevnom govoru, valja definirati upravo u kontekstu ukupnosti svih radnji kojima gradska upravna tijela poduzimaju radnje kojima se raspolože pravima i obvezama u odnosu na svu gradsku imovinu u najširem smislu. Tako je u članku 30. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima određeno kako je pravo vlasništva stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja te da svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim ograničenjima. U stavku 2. istog članka određeno je kako vlasnik ima, među ostalim, pravo posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja svojom stvari.

Normativni okvir, a kako je navedeno u prethodnom odlomku, iako koristi pojmove upravljanja, raspolaganja i korištenja stvarima u vlasništvu gradova, iste pobliže ne određuje, slijedom čega je potrebno derivirati ovlasti obuhvaćene pojmom upravljanja iz odredbi drugih propisa, odnosno logičkom argumentacijom i razlaganjem navedenih pojmova.

Upravljanje imovinom u smislu ove Strategije predstavlja pojam najšireg obuhvata u odnosu na sve radnje i aktivnosti koje se odnose na raspolaganje i evidentiranje gradske imovine, a u nastavku se navode.

### ***Raspolaganje imovinom***

Najviše dvojbi, a tako i različitih tumačenja i interpretacija, u praksi izaziva upravo pojam raspolaganja imovinom. Navedena okolnost je, s obzirom na izostanak jasne i nedvojbene definicije iste sintagme unutar normativnog okvira te s obzirom na činjenicu da se imovini pristupa iz različitih perspektiva, i to od pravne i računovodstvene pa do ekonomske i političke, prilično razumljiva. Stoga ćemo se u nastavku osvrnuti na dvije bitne dimenzije raspolaganja imovinom koje valja jasno i nedvojbeno razdvojiti u sadržajnom smislu pojma ali i u odnosu na korištenje i razumijevanje istog pojma u smislu izrade općih akata, odnosno u smislu jasnog i nedvojbenog određivanja nadležnosti i opsega poslova od strane različitih upravnih tijela u organizacijskoj strukturi Grada Drniša. U tom je smislu važno razlikovati raspolaganja u stvarnopravnom od raspolaganja u obveznopravnom smislu.

<sup>17</sup> Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18

<sup>18</sup> Narodne novine 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18 i 105/20

### ***Raspolaganje imovinom u stvarnopravnom smislu***

Pod pojmom raspolaganja imovinom u stvarnopravnom smislu, u smislu ove Strategije, misli se prije svega na stjecanje i otuđenje nekretnina u vlasništvu Grada Drniša. Nadalje, isto područje valja proširiti na sukcesivno poduzimanje svih radnji koje se odnose na stvarnopravno raspolaganje nekretninama, i to od donošenja odluka i sastava pojedinačnih akata, isprava ili ugovora kojim se stječu ili otuđuju gradske nekretnine, do provođenja svih potrebnih upisa u zemljišne knjige i/ili druge javne upisnike u skladu s posebnim propisima. S obzirom na opseg i širinu stručnih znanja potrebnih za zakonito i učinkovito provođenje navedenih poslova, poželjno je da isti budu sistematizirani u okviru jednog upravnog tijela, uz omogućavanje pristupa nadležnim službenicima svim bazama podataka i aplikativnim rješenjima Grada Drniša koji sadrže relevantne podatke o stvarnopravnom stanju nekretnina, odnosno podatke koji mogu biti od presudnog utjecaja na sređivanje imovinskopravnih odnosa između Grada Drniša i trećih osoba.

### ***Raspolaganje imovinom u obveznopravnom smislu***

Raspolaganje imovinom u obveznopravnom smislu bi podrazumijevalo da su nekretnine kojima se raspoložuje uknjižene u zemljišne knjige i druge javne upisnike, zatim da takvi podaci potpuno i istinito odražavaju činjenično i pravno stanje u vezi istih nekretnina te da su navedene okolnosti uredno i sistematično evidentirane u za to predviđenoj bazi podataka.

Bez obzira je li Grad Drniš knjižni, izvanknjižni ili predmnjevani vlasnik nekretnina kojima upravlja, iste se daju odnosno mogu dati na korištenje ili uporabu trećim osobama za izvršavanje poslova u različitim upravnim i drugim područjima u nadležnosti Grada Drniša, dok neke mogu biti orijentirane za stvaranje viška vrijednosti, povećanje gradskih prihoda i ostvarivanja drugih ciljeva određenih ovom Strategijom.

### ***Evidentiranje imovine***

Upravljanje imovinom obuhvaća i podrazumijeva multidisciplinarni pristup stručnjaka raznih profila i nužno podrazumijeva suradnju koju nije jednostavno normirati utvrđenjem nadležnosti i postupaka u okvirima odluke o ustrojstvu i djelokrugu rada upravnih tijela. Takvi poslovi i aktivnosti mogu se promatrati iz stvarnopravne, obveznopravne, ekonomske, računovodstvene, strateške, političke ili geodetske perspektive, ali jedini ispravan način upravljanja imovinom podrazumijeva uvažavanje svih navedenih dimenzija i njihovo učinkovito inkorporiranje u radne procese.

Stoga je evidentiranje imovine, iako u obuhvatu pojma upravljanja imovinom, potrebno od istog jasno pojmovno i sadržajno razgraničiti. Prije svega, svu gradsku imovinu potrebno je evidentirati putem jedinstvenog i sveobuhvatnog organizacijskog mjesta evidentiranja imovine s unaprijed utvrđenim identifikacijskim parametrima, što svakako valja percipirati kao nužan preduvjet koji posljedično prethodi evidentiranju svih raspolaganja određenom jedinicom (ili kompleksom) imovine. Tek kada se zadovolje navedene sukcesivne i međusobno povezane radnje, može se očekivati kako će svi

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

izvještaji iz takve baze podataka davati točne i potpune podatke po portfeljima imovine, i to od broja i vrste imovine pa do prihoda i troškova vezanih za istu.

Učinkovito evidentiranje svakako podrazumijeva ažurno i potpuno evidentiranje svih poslovnih događaja vezanih za neku jedinicu imovine koje bi trebalo postići ustrojavanjem organizacijskih procesa, kao i pratećih mehanizama kojima bi se osiguralo njihovo provođenje.

### ***Posebno o stjecanju vlasništva na temelju zakona***

U skladu s odredbama članka 114. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, vlasništvo se može steći na temelju pravnog posla, odluke suda ili drugog nadležnog tijela, nasljeđivanjem i na temelju zakona. Iako Grad Drniš može steći vlasništvo na svim navedenim pravnim temeljima, u nastavku će se posebno istaknuti i naglasiti stjecanje vlasništva na temelju zakona. Izvršimo li nasumično uvid u zemljišnoknjižno stanje groblja, cesta ili dječjih igrališta bilo koje jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, a tako i Grada Drniša, može se učiniti da navedena imovina pripada nizu različitih pravnih i/ili fizičkih osoba od kojih su brojne prestale postojati ili predstavljaju relikv bivšeg društvenopolitičkog uređenja. Međutim, gotovo sve navedene nekretnine, kao i niz drugih nekretnina koje se navode ovdje radi rasterećenja teksta Strategije od nepotrebnog nabiranja, u vlasništvu su jedinica lokalne samouprave na području kojih se nalaze upravo na temelju izričite zakonske odredbe.

Takva odredba sadržana je u članku 61. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojoj je komunalna infrastruktura javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, a stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi. Komunalnu infrastrukturu, u skladu s člankom 59. Zakona o komunalnom gospodarstvu čine:

- nerazvrstane ceste
- javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila
- javna parkirališta
- javne garaže
- javne zelene površine
- građevine i uređaji javne namjene
- javna rasvjeta
- groblja i krematoriji na grobljima i
- građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza.

Svaka od prethodno taksativno navedenih kategorija detaljnije je definirana i/ili razrađena odredbama članka 60., dok je stvarnopravni status ukupnosti komunalne infrastrukture određen u članku 61. istog Zakona. Također valja navesti kako se komunalna infrastruktura evidentira u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.



## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

Potonje je osobito važno istaknuti jer citirane zakonske odredbe propisuju kako određena komunalna infrastruktura može biti u vlasništvu Grada Drniša, ali i u vlasništvu i/ili suvlasništvu druge osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, što svakako valja uzeti u obzir prije donošenja odluka i akata kojima se stvarno pravno stanje komunalne infrastrukture evidentira u katastru, odnosno upisuje u zemljišne knjige. Postupak evidentiranja i upisa utvrđen je u članku 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu i predstavlja iznimku od redovnog postupka propisanog propisima kojima se uređuje katastar zemljišta i nekretnina, vlasništvo i druga stvarna prava te zemljišne knjige.

### 3.3.1.1. Normativni okvir – taksativni dio

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14)
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20)
3. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15 i 94/17)
4. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22)
5. Zakon o najmu stanova (Narodne novine 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18 i 105/20)
6. Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima (Narodne novine 106/18 i 98/19)
7. Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18)
8. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 68/18, 110/18 i 32/20)
9. Zakon o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22 i 04/23)
10. Zakon o grobljima (Narodne novine 19/98, 50/12 i 89/17)
11. Zakon o nasljeđivanju (Narodne novine 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15 i 14/19)
12. Zakon o uređenju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina (Narodne novine 80/11 i 144/21)
13. Zakon o Središnjem registru državne imovine (Narodne novine 112/18)
14. Zakon o zemljišnim knjigama (Narodne novine 63/19 i 128/22)
15. Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09, 120/16 i 57/22)
16. Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (Narodne novine 112/18 i 39/22)
17. Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19)
18. Zakon o gradnji (Narodne novine 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19)
19. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02 i 98/19)
20. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine 78/15)

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

21. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine 66/09, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20, 117/21 i 114/22)
22. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (Narodne novine 74/14, 69/17 i 98/19)
23. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine 20/18, 115/18, 98/19 i 57/22)
24. Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta (Narodne novine 46/22)
25. Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (Narodne novine 121/17, 98/19 i 84/21)
26. Zakon o građevinskoj inspekciji (Narodne novine 153/13)
27. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 86/12, 143/13, 65/17 i 14/19)
28. Zakon o proračunu (Narodne novine 144/21)
29. Zakon o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19, 138/20, 39/22 i 113/22)
30. Zakon o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 86/08, 57/11, 51/13, 148/13, 76/14, 147/14, 18/15 i 106/18)
31. Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (Narodne novine 111/21)
32. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 75/15 i 102/19)
33. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13, 85/15 i 69/22).

### **3.3.1.2. Podzakonski i općenormativni akti**

1. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15 i 37/21)
2. Uredba o stambenom zbrinjavanju članova obitelji smrtno stradalih i nestalih hrvatskih branitelja te hrvatskih ratnih vojnih invalida i dragovoljaca iz Domovinskog rata (Narodne novine 57/18 i 147/20)
3. Uredba o Središnjem registru državne imovine (Narodne Novine 3/20)
4. Uredba o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine (Narodne novine 40/97 i 117/05)
5. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20)
6. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 37/22)
7. Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i o upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine (etažnog vlasništva) (Narodne novine 121/13 i 61/18)
8. Jedinствена методолошко-номотехничка правила за израду аката које доноси Хрватски сабор (Narodne novine 74/15)

### **3.3.1.3. Opći akti Grada Drniša**

1. Statut Grada Drniša (Službeni glasnik Grada Drniša 2/21)
2. Odluka o ustrojstvu upravnih tijela Grada Drniša (Službeni glasnik Grada Drniša 5/19)

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

3. Odluka o raspolaganju i upravljanju imovinom u vlasništvu Grada Drniša (Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije 6/10 i 5/11 i Službeni glasnik Grada Drniša 4/15, 5/15 i 1/16)
4. Odluka o komunalnom doprinosu (Službeni glasnik Grada Drniša 1/19)
5. Odluka o komunalnoj naknadi (Službeni glasnik Grada Drniša 1/19)
6. Odluke o davanju u zakup poslovnih prostora (Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije 10/03 i 1/10)
7. Pravilnik o stambenom zbrinjavanju osoba određenih struka i zanimanja za čijim radom postoji posebno iskazana potreba na području Grada Drniša (Službeni glasnik Grada Drniša 2/21)
8. Pravilnik o unutarnjem redu gradske uprave Grada Drniša (Službeni glasnik Grada Drniša 6/19)
9. Procedura stvaranja obveza (Službeni glasnik Grada Drniša 5/19)
10. Procedura stjecanja i raspolaganja nekretninama u vlasništvu Grada Drniša (Službeni glasnik Grada Drniša 5/19)
11. Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske za Grad Drniš (Službeni glasnik Grada Drniša 5/22).

## 4. OPIS POČETNOG STANJA

U nastavku se donosi opis početnog stanja u odnosu na imovinu kojom Grad Drniš upravlja. Opis je informativne naravi i služi isključivo kao podloga za definiranje strateških i posebnih ciljeva u ovoj Strategiji.

### 4.1. Stanovi

Pravilnikom o stambenom zbrinjavanju osoba određenih struka i zanimanja za čijim radom postoji posebno iskazana potreba na području Grada Drniša<sup>19</sup> utvrđeni su uvjeti za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje osoba određenih struka i zanimanja za čijim radom postoji posebno iskazana potreba na području Grada Drniša te nadležnost i kriteriji za donošenje odluka o odabiru korisnika kadrovske stambene jedinice.

Ključno je istaknuti kako prema navedenom Pravilniku, pravo na stambeno zbrinjavanje mogu ostvariti fizičke osobe određenih struka i zanimanja za čijim radom postoji posebno iskazana potreba na području Grada Drniša, a koje nemaju riješeno stambeno pitanje na području Grada Drniša. Navedeno stambeno zbrinjavanje može se ostvariti najmom obiteljske kuće ili stana u gradskom ili državnom vlasništvu, sukladno raspoloživom stambenom fondu. Ako Grad Drniš nema na raspolaganju vlastitu stambenu jedinicu za stambeno zbrinjavanje kadra, Grad Drniš podnosi Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje<sup>20</sup> zahtjev za dodjelu stambene jedinice kadrovima, odnosno zahtjev za sklapanje sporazuma, a zahtjev se može podnijeti za odabrane korisnike ili neodređene (buduće) korisnike (za određeni broj stambenih jedinica). U svrhu stambenog zbrinjavanja, Središnji državni ured za stambeno zbrinjavanje na zahtjev Grada Drniša s istim sklapa sporazum kojim se Gradu Drnišu ustupaju stambene jedinice na korištenje i upravljanje te kojim se propisuju obveze koje proizlaze s osnova preuzete stambene jedinice u državnom vlasništvu.

Nadalje, na temelju sklopljenog sporazuma između Središnjeg državnog ureda za stambeno zbrinjavanje i Grada Drniša, Središnji državni ured za stambeno zbrinjavanje sklapa ugovor o najmu s osobama koje će koristiti stambenu jedinicu kao kadrovi. Način sklapanja i sadržaj ugovora o najmu stambenih jedinica u vlasništvu Republike Hrvatske, detaljnija razrada prava i obveza najmodavca i najmoprimca, prestanak ugovora o najmu, način kontrole korištenja stambenih jedinica danih u najam i kontrola naplate najmnine uređeni su posebnim propisima (Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima i Pravilnik o najmu stambenih jedinica).

U svrhu stambenog zbrinjavanja kadrova, Središnji državni ured za stambeno zbrinjavanje osigurava stambene jedinice u državnom vlasništvu na području Grada Drniša sukladno raspoloživom stambenom fondu, a ako Grad Drniš ima na

---

<sup>19</sup> Službeni glasnik Grada Drniša 2/21

<sup>20</sup> Napomena: U trenutku nastanka ovog dokumenta Središnji državni ured za stambeno zbrinjavanje je integriran u Ministarstvo graditeljstva, prostornog uređenja i državne imovine, ali Grad Drniš još nije uskladio Pravilnik o stambenom zbrinjavanju osoba određenih struka i zanimanja za čijim radom postoji posebno iskazana potreba na području Grada Drniša s navedenom promjenom. Iz tog razloga se u tekstu navodi i dalje Središnji državni ured za stambeno zbrinjavanje.

raspolaganju stambenu jedinicu za stambeno zbrinjavanje kadra, tada se sa kadrom kojeg odabere Povjerenstvo, sklapa ugovor o najmu pod uvjetima iz navedenog Pravilnika.

## 4.2. Poslovni prostori

Odlukom o davanju u zakup poslovnih prostora<sup>21</sup> uređeni su uvjeti i postupak natječaja o davanju u zakup poslovnih prostora, kojih je vlasnik Grad Drniš. U smislu navedene Odluke, poslovnim prostorom smatraju se poslovna zgrada, poslovna prostorija i garažna mjesta. Poslovnom prostorijom smatraju se jedna ili više prostorija u poslovnoj ili stambenoj zgradi namijenjenih obavljanju poslovne djelatnosti koje u pravilu čine građevinsku cjelinu i imaju zaseban glavni ulaz.

Poslovni prostori daju se u zakup fizičkim i pravnim osobama na određeno vrijeme do pet godina. Zakupnici ne smiju bez suglasnosti zakupodavca činiti preinake poslovnog prostora kojima se bitno mijenjaju konstrukcija, raspored, površina, namjena ili vanjski izgled poslovnog prostora. Zakupnici nemaju pravo poslovni prostor ili dio poslovnog prostora dati u podzakup, osim ako nije drugačije ugovoreno.

## 4.3. Zemljišta

Grad Drniš zemljištima raspolaže na temelju Odluke o raspolaganju i upravljanju imovinom u vlasništvu Grada Drniša<sup>22</sup>. Zemljište u vlasništvu Grada Drniša daje se u zakup putem javnog natječaja. Početnu visinu zakupnine utvrđuje ovlaštenu sudski vještak.

Trajanje zakupa određuje se ugovorom kojeg sklapaju Grad Drniš i zakupnik. Grad Drniš može jednostrano raskinuti ugovor kada zakupnik ne koristi zemljište u skladu sa svrhom zakupa te u slučaju potrebe privođenja zemljišta namjeni određenoj dokumentom prostornog uređenja prije isteka vremena trajanja zakup, uz obvezu zakupnika da sa zemljišta ukloni sve građevine, uređaje i nasade te zemljište preda u posjed Gradu Drnišu bez prava na naknadu za uložena sredstva ili naknadu štete.

Poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, Grad Drniš raspolaže na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske za Grad Drniš<sup>23</sup>.

Glavni ciljevi koji se žele postići Programom su:

- efikasnije raspolaganje poljoprivrednim zemljištem
- usklađenje stanja u katastru sa stanjem u zemljišnim knjigama
- okrupnjavanje zemljišta i stavljanje u funkciju zapuštenog poljoprivrednog zemljišta
- povećanje proizvodne funkcionalnosti poljoprivrednog zemljišta.

---

<sup>21</sup> Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije 10/03 i 1/10

<sup>22</sup> Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije 6/10 i 5/11 i Službeni glasnik Grada Drniša 4/15, 5/15 i 1/16

<sup>23</sup> Službeni glasnik Grada Drniša“ broj 5/22, <https://www.drnis.hr/gospodarstvo/program-raspolaganja-poljoprivrednim-zemljistem-u-vlasnistvu-republike-hrvatske-za-grad-drnis>

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

Ukupna površina poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države na području Grada Drniša iznosi 1.319,3634 ha. Dosadašnji oblici raspolaganja poljoprivrednim zemljištem su zakup, privremeno korištenje i pravo služnosti, dok su predviđeni oblici raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske davanje u zakup na rok od 25 godina za trajne nasade, na rok 15/25 godina za zemljište za koje nije određena vrsta proizvodnje, ovisno o vrsti proizvodnje i za zemljište koje je Programom predviđeno za povrat zakup na rok do 5 godina.

Prema podacima Upravnog odjela za imovinsko-pravne i zajedničke poslove Šibensko-kninske županije, Odsjeka za imovinsko-pravne poslove Drniš (bivšeg Ureda državne uprave u Šibensko-kninskoj županiji, Službe za gospodarstvo i imovinsko-pravne poslove, Ispostave Drniš), na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine na području Grada Drniša u postupku su zahtjevi za povrat poljoprivrednog zemljišta u ukupnoj površini od 95,4856 ha.

Za potrebe ove Strategije smatra se bitnim istaknuti kako minski sumnjiva područja i minski sumnjiva područja koja se nalaze u neposrednoj blizini (udaljena do 100 m) obuhvaćaju 1,8796 ha poljoprivrednih površina koje su predviđene za zakup.

Područje Grada Drniša nalazi se velikim dijelom u obuhvatu područja ekološke mreže NATURA 2000 (zaštićena područja prema Direktivi o staništima i područja prema Direktivi o pticama) kao i u obuhvatu Nacionalnog parka „Krka“.

### **4.4. Komunalna infrastruktura**

Grad Drniš je ustrojio i vodi evidenciju komunalne infrastrukture te kontinuirano provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru. Ujedno, Grad Drniš:

- je donio Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njegovu području i organizacijski oblici obavljanja
- redovito donosi godišnje programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture
- Gradonačelnik podnosi predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture
- je donio i primjenjuje odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi, o vrijednosti boda komunalne naknade i o komunalnom redu
- obavljanje komunalnih djelatnosti organizira na propisani način
- opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Grada doneseni su uz suglasnost Grada
- organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te
- nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području.

Međutim, iako su evidentirane sve jedinice imovine koje predstavljaju komunalnu infrastrukturu, sve nisu unesene u evidenciju nekretnina u portfelju komunalne infrastrukture. Kod nekih jedinica imovine koje predstavljaju komunalnu infrastrukturu

potrebno je revidirati način evidentiranja (npr. rasvjetna mjesta predočiti putem obračunskih mjernih mjesta što znatno smanjuje ukupan broj jedinica komunalne infrastrukture).

#### **4.5. Stanje dokumentacije o nekretninama**

Upravljanje dokumentacijom o imovini treba organizirati na način da ista bude u potpunosti digitalizirana te uključena u centralno mjesto evidentiranja imovine i druge procese upravljanja. Cilj je na jednom centralnom mjestu dobiti uvid u svu dokumentaciju za pojedinu nekretninu (građevinske dozvole, rješenja zemljišnoknjižnog odjela, energetske certifikati, ugovori, zapisnici i slično).

Postojeću dokumentaciju predlaže se skenirati jer bi se na taj način učinila dostupnom većem broju osoba te se ne bi opterećivalo jednog službenika. Također, dokumentaciju iz različitih upravnih tijela, a vezano za istu nekretninu bi trebalo objediniti radi jasnijeg i potpunijeg pregleda.

#### **4.6. Sudski i drugi sporovi između Grada Drniša i trećih osoba**

Grad Drniš se povremeno pojavljuje kao jedna od strana u sudskim postupcima. Uglavnom se radi o imovinskopravnim sporovima kao što su utvrđenje prava vlasništva, smetanje posjeda, upis prava služnosti, pojedinačni zemljišnoknjižni postupci i slično.

Sudski sporovi rješavaju se u primjerenom roku uz zadovoljavajuću suradnju s odvjetnicima odnosno punomoćnicima Grada.

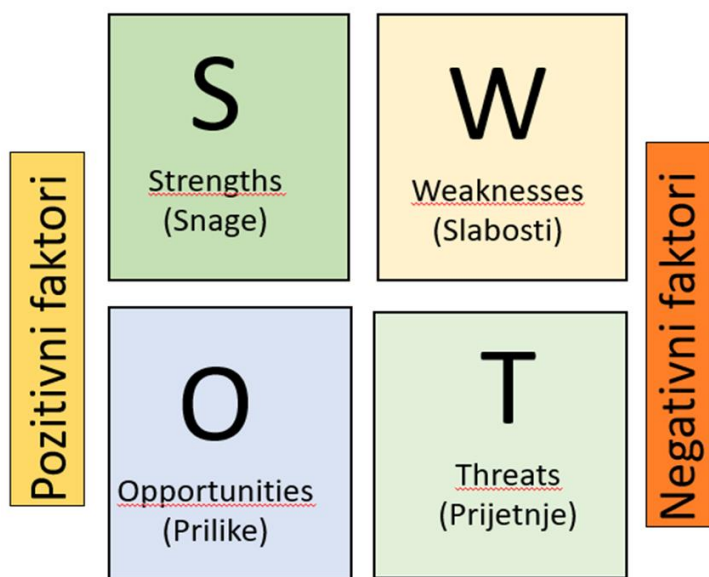
Imovinskopravni odnosi s Republikom Hrvatskom se rješavaju sporo radi prevelikog broja predmeta koje Republika Hrvatska rješava. Kako Grad Drniš nije u mogućnosti samostalno predlagati mjere i aktivnosti u svrhu unapređenja odnosa i međusobne komunikacije s Republikom Hrvatskom jer se radi o dvostranom odnosu, predlaže se u ime Grada Drniša s Republikom Hrvatskom pokušati rješavati međusobne odnose po pravilima projektnog zadatka ovisno o realizaciji kojeg projekta se radi.

## 5. SWOT ANALIZA

SWOT analiza je jedan od instrumenata koji se može koristiti u postupku kreiranja strategije.

Radi se o kvalitativnoj analitičkoj metodi koja kroz četiri čimbenika nastoji prikazati snage, slabosti, prilike i prijetnje određene pojave ili situacije. Međutim, treba uzeti u obzir kako se radi o subjektivnoj metodi.

SWOT analiza je jedna od najpoznatijih i osnovnih tehnika strateške analize unutar poslovnih znanosti.



Slika 1 Prikaz koncepta SWOT analize

Promatranjem vlastitih snaga i slabosti u kombinaciji s prilikama i prijetnjama dolazi se do spoznaje kako poduzeti pravilne mjere i aktivnosti za postizanje strateških ciljeva.

Iznimno je važno naglasiti kako učinkovitost provođenja poslovnih procesa visoke razine složenosti koji suštinski ovise o koordiniranom djelovanju različitih ustrojstvenih jedinica, kao i o usklađivanju zahtjeva koji proizlaze iz različitih stručnih područja rada, ovisi o nizu kako unutarnjih tako i vanjskih čimbenika. Stoga se u navedenom kontekstu ova analiza može razumjeti kao svojevrсни usporedni prikaz unutarnjih snaga i slabosti organizacije u odnosu na vanjske prilike i prijetnje s kojima se gradska uprava Grada Drniša suočava u okviru upravljanja gradskom imovinom.



Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

Tablica 1 SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Drniša

SNAGA (S)	SLABOSTI (W)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ljudski resursi – stručni kapaciteti u različitim područjima rada i sklonost timskom radu</li> <li>– uspostavljena kvalitetna komunikacija s drugim javnopravnim tijelima</li> <li>– imovinski resursi – brojnost i raznolikost pojavnih oblika imovine u vlasništvu Grada Drniša</li> <li>– geografski položaj</li> <li>– uspješnost u provođenju složenih poslovnih procesa</li> <li>– transparentnost rada</li> <li>– velik broj podataka u različitim stručnim područjima rada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– percepcija javnosti o radu gradske uprave</li> <li>– nedostatni administrativni kapaciteti</li> <li>– nekonkurentne i nerazmjerne plaće u gradskoj upravi i u komunalnom društvu</li> <li>– nepotpuni podaci o imovini – disperzirani podaci i nepovezane evidencije</li> <li>– nepostojanje mehanizama za nadilaženje organizacijskih poteškoća izvan ustrojstva i djelokruga</li> <li>– prometna i geografska disperzivnost naselja Grada Drniša (otežava održavanje komunalne infrastrukture te obavljanje komunalnih djelatnosti, kao i djelatnosti gospodarenja otpadom)</li> <li>– zastarjela i nedostatna informatička oprema (HW)</li> <li>– demografsko opadanje</li> <li>– neutvrđena vrijednost imovine za sve portfelje imovine</li> </ul>
PRILIKE (O)	PRIJETNJE (T)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– oživljavanje postojećih gospodarskih potencijala (turizam, industrija, poljoprivreda i dr.)</li> <li>– turistički potencijal kulturnih manifestacija i događanja</li> <li>– unapređenje atraktivnosti prigodnih sezonskih događanja</li> <li>– uspostava učinkovitih mehanizama za nadilaženje organizacijskih prepreka</li> <li>– unificiran pristup rješavanju imovinskopravnih odnosa za komunalnu infrastrukturu (nužni preduvjet povlačenju EU sredstava)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– odljev administrativnih stručnih kapaciteta uslijed odlaska u mirovinu</li> <li>– neatraktivnost radnih mjesta</li> <li>– nepredvidivost intervencija središnje države u normativni okvir koji uređuje područje lokalne samouprave</li> <li>– učinkovitost određenih postupanja i procesa rada u nadležnosti Grada izravno ovisi o postupanju drugih javnopravnih tijela (npr. županije)</li> <li>– kontinuirano povećanje složenosti rada i postupanja u lokalnoj samoupravi</li> </ul>

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

<ul style="list-style-type: none"><li>– uspostava mehanizama komunikacije i upoznavanja građana s radom gradske uprave</li><li>– demografska politika i privlačenje radno sposobnog stanovništva</li></ul>	
--	--

## 6. STRATEŠKI CILJEVI I MJERE

Definiranjem strateških ciljeva nastoji se ostvariti ekonomski svrhovito, učinkovito, djelotvorno i transparentno upravljanje gradskom imovinom.

Iz strateških ciljeva se daljnjom razradom deriviraju posebni ciljevi. U okviru posebnih ciljeva utvrđuju se konkretne mjere koje u smislu ove Strategije predstavljaju ciljeve niže razine apstraktnosti, a obavljanjem kojih se postiže konkretan i mjerljiv učinak.

Analogno navedenom, ciljevi više razine ostvaruju se sukcesivnim i/ili usporednim provođenjem i ostvarivanjem hijerarhijski niže postavljenih posebnih ciljeva, odnosno mjera.

### Strateški ciljevi – vezani za upravljanje imovinom Grada Drniša

Tablica 2 Tablica strateških i posebnih ciljeva

1. Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske nefinancijske imovine	2. Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija putem IB	3. Unapređenje organizacije i nadležnosti gradskih upravnih tijela / menadžersko upravljanje
--	--	---

### Posebni ciljevi – koji se nadovezuju na strateške ciljeve vezano za upravljanje imovinom Grada Drniša

1.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine	2.1. Procjena vrijednosti nekretnina	3.1. Normativno uređenje raspolaganja i upravljanja nekretninama u vlasništvu Grada Drniša
1.2. Sveobuhvatno evidentiranje svih javnih oblika nefinancijske imovine	2.2. Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja	3.2. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola

## **6.1. Strateški cilj 1 Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske nefinancijske imovine**

Propisi koji se odnose na poslove cjelovitog i sveobuhvatnog evidentiranja imovine vrlo često različito određuju specifičnosti nekretnina, pa tako, kao što je već rečeno postoje i suprotnosti između stvarnopravnog principa jedinstva zemljišnoknjižnog tijela i knjigovodstvenog principa evidentiranja imovine.

Učinkovitost u uređivanju i evidentiranju stvarnog stanja nekretnina povećava se uspostavom jedinstvenog mjesta evidentiranja. Pristup jednom mjestu, umjesto više olakšava situaciju, a umanjuje rizik redundancije, tj. ponavljanja zapisa te različite standardizacije pri evidentiranju na više mjesta.

Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika imovine Grada Drniša predstavlja važan cilj jer bez sređenih, cjelovitih i sveobuhvatnih evidencija praktično je nemoguće kvalitetno upravljati imovinom.

U okviru strateškog cilja 1. – Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske imovine definirani su sljedeći posebni ciljevi:

- uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine
- sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine.

### **6.1.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine**

Evidentiranje imovine predstavlja obvezu Grada Drniša i svih pravnih subjekata kojima je Grad osnivač, utemeljenu na izričitoj zakonskoj odredbi. Kako bi se ispunila obveza unošenja podataka o gradskoj imovini u Središnji registar državne imovine, potrebno je da isti podaci budu strukturirani na jedinstven način u skladu s odredbama podzakonskih akata. Imajući u vidu navedene zakonske obveze, biti će potrebno izvršiti analizu ljudskih potencijala (stručne kvalifikacije, opseg i složenost poslova koje obavljaju pojedini službenici i dr.) kao i eventualno izmijeniti unutarnji ustroj upravnih tijela.

Objedinjavanjem svih podataka u jedinstveni sustav omogućuje se uvid u cjelovite i jedinstvene podatke, što rezultira činjenicom da svaki dionik u upravljačkom sustavu ima sve podatke potrebne za upravljački proces i time se doprinosi transparentnijem i učinkovitijem gospodarenju imovinom.

Kako bi se mogla evidentirati sva nefinancijska imovina Grada Drniša, a uvažavajući ustrojstvenu upravnu strukturu Grada Drniša, evidentiranje imovine podrazumijeva obavljanje radnih aktivnosti koje nadilaze strogo strukturirane i taksativno navedene nadležnosti upravnih tijela Grada Drniša.

Provedbu ovog strateškog cilja treba promatrati kao dio ukupnosti mjera i aktivnosti određenih ovim, ali i drugim strateškim ciljevima kojima se definiraju mehanizmi međusobne suradnje upravnih tijela.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine su:

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

- edukacija predstavnika nadležnih upravnih tijela s ciljem informiranja o značenju pojmova i opisa poslovnih procesa koji podrazumijevaju njihovo djelovanje
- omogućavanje izravnog uvida u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa
- razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav te shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu
- implementacija klasifikacije nekretnina u evidenciju nekretnina na način da omogući povezivanje službenih evidencija i zadovolji zakonske preduvjete za isporuku podataka u Središnji registar državne imovine.

### **6.1.2. Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine**

Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine je nužan preduvjet za kvalitetno upravljanje imovinom. Bez cjelovitih, sveobuhvatnih, kvalitetnih i ažurnih tabelarnih i prostornih (GIS) podataka nije moguće upravljati imovinom.

Kako se uglavnom radi o nestandardiziranim i tehnološki neujednačenim programskim rješenjima i evidencijama vođenim u različitim alatima (Word, Excel, Access, i dr.), to će njihovo preuzimanje biti pojedinačno i individualno.

U cilju što većeg obuhvata podataka o različitim portfeljima predlaže se poduzeti dodatne aktivnosti te kroz projektni pristup - pristup agilnom rješavanju problema, uključiti više izvršitelja iz svih upravnih odjela za zajednički rad na projektu sveobuhvatnog evidentiranja nefinancijske imovine Grada Drniša.

Primjenom projektnog pristupa, a budući su članovi tima iz različitih upravnih tijela, postiže se bolja međufunkcionalna i međuhijerarhijska suradnja unutar same gradske uprave.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.2. - Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine su:

- uspostava načela evidentiranja stvarnog stanja svih pojavnih oblika imovine
- uspostava i prilagodba klasifikacije pojavnih oblika nekretnina u službenim evidencijama
- donošenje strateških odluka o komunalnoj infrastrukturi koja predstavlja prioritet za upis u zemljišnu knjigu
- provedba oglednog postupka evidentiranja jedne jedinice imovine u okviru komunalne infrastrukture u skladu s odredbama članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

### **6.2. Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija**

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pa tako i Grad Drniš kao što je prethodno navedeno ima u vlasništvu imovinu, koju čine sve pokretne, nekretnine i imovinska prava. Kako bi Grad ekonomično, učinkovito i transparentno

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

upravljaom svojom imovinom nužno je ispuniti nekoliko preduvjeta kao što su interna procjena svih nekretnina u vlasništvu Grada Drniša i usklađivanje i povezivanje internih evidencija.

U okviru strateškog cilja 2. – Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija definirani su sljedeći posebni ciljevi:

- procjena vrijednosti imovine
- usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja.

### 6.2.1. Procjena vrijednosti imovine

Procjena vrijednosti nekretnina za potrebe analitičkog knjigovodstva provodi se na temelju vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava (račun, ugovor, zaključak Internog procjeniteljskog povjerenstva).

Postupak vrednovanja imovine uređen je s više propisa, no za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ključna je obvezujuća Uputa Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2018. godine kojoj je cilj konsolidirana bilanca i izvještavanje o financijskom položaju Republike Hrvatske.

Uputa daje nekoliko ključnih pristupa u vrednovanju imovine:

- vrednovanje na temelju procijenjene vrijednosti imovine (troškovna metoda odnosno trošak zamjene)
- vrednovanje na osnovi očekivanih prihoda od uporabe (prihodovna metoda)
- tržišno vrednovanje prema pojavnim obilježjima sličnoj imovini (usporedna odnosno poredbena metoda) i
- evidentiranje po jednoj novčanoj jedinici.

Postupak procjene vrijednosti do sada neevidentirane imovine obveza je svih vlasnika/korisnika imovine, a dužni su je provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja.

Postupak procjene vrijednosti do sada neevidentirane imovine može se provesti:

- internom procjenom - po internom povjerenstvu proračunskog i izvanproračunskog korisnika na temelju aproksimativne usporedne metode (koristeći dostupne informacije s tržišta, Porezne uprave, katastra i dr.)
- po ovlaštenom procjenitelju - u slučajevima ako je imovina u postupku otuđenja, zamjene, pred otuđenjem i slično.
- u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne novčane jedinice - za svaku pojedinu imovinsku česticu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće, procjenjivati.

Specifične vrste imovine koje spadaju u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično procjenjuju se u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne novčane jedinice.

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

Knjigovodstvene vrijednosti imovine utvrđene procjenama provedenima internom procjenom i u iznosu od jedne novčane jedinice relevantne su isključivo za svrhu iskazivanja u bilanci Grada Drniša i Registru državne imovine.

Procjene vrijednosti imovine po ovlaštenom procjenitelju provode se, u iznimnim slučajevima kada Grad Drniš ima namjeru raspolagati određenom nekretninom. Procjena svih nekretnina po ovlaštenom procjenitelju je skupa i ne preporuča se za potrebe analitičkog knjigovodstva. U slučajevima kada Grad Drniš ima namjeru raspolagati određenom nekretninom, postupak procjene se provodi po ovlaštenom procjenitelju na temelju Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina<sup>24</sup>.

Internom procjenom, koju priprema Interno procjeniteljsko povjerenstvo, pripremaju se procjene radi knjigovodstvenog usklađenja vrijednosti imovine u vlasništvu Grada Drniša.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.1. – Procjena vrijednosti imovine su:

- uspostava radnog povjerenstva i definiranje plana rada
- intenziviranje procjena jedinica imovine koje nisu evidentirane ni procijenjene
- evidentirati i ažurirati imovinu u poslovnim knjigama, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu i Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske
- izrada pisane procedure o obvezi dostavljanja i unošenja dokumentacije u evidenciju nekretnina i analitičku knjigovodstvenu evidenciju.

### **6.2.2. Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja**

Državni ured za reviziju kontinuirano u svojim izvješćima jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nalaže za svaku jedinicu imovine odrediti identifikacijski broj, odnosno prepoznatljivu oznaku s pomoću koje bi se podaci iz evidencije nekretnina, evidencije komunalne infrastrukture, analitičke knjigovodstvene evidencije i popisa imovine i obveza međusobno povezali, a radi dobivanja potpune informacije o svakoj nekretnini.

Iako navedeno na prvi pogled zvuči razumno i logično, isto uglavnom nije provedeno što zbog različitih pravila evidentiranja, što zbog unutarnjeg ustrojstva naših lokalnih jedinica i njihovih administrativnih kapaciteta, a što zbog neusklađenog normativnog okvira u različitim područjima rada.

Napominje se kako se na temelju članka 25. stavka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu<sup>25</sup>, zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni. Ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta, tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

---

<sup>24</sup> Narodne novine 78/15

<sup>25</sup> Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20

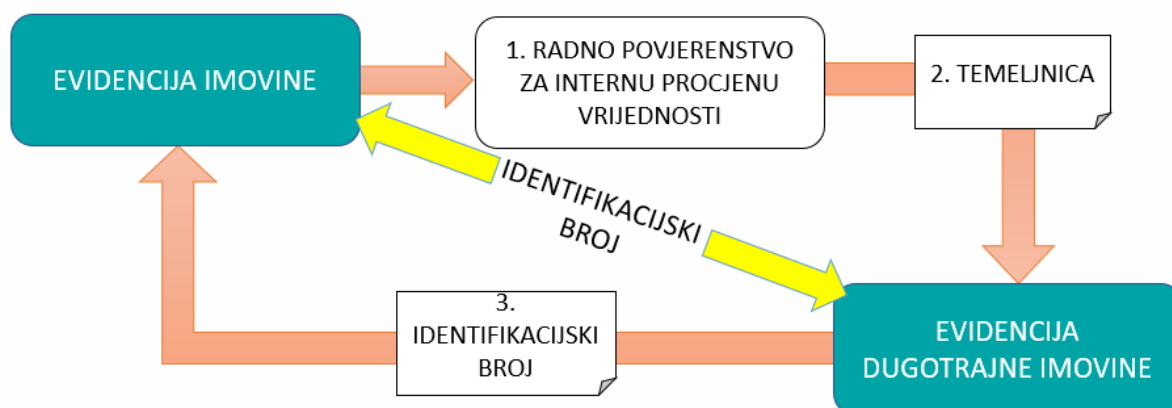
## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

Međutim, na temelju članka 9. stavka 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, pojedinačnu nekretninu čini zemljišna čestica, uključujući i sve što je s njom razmjerno trajno povezano na njezinoj površini ili ispod nje, ali kad je više zemljišnih čestica upisano u zemljišnoj knjizi u isti zemljišnoknjižni uložak, one su pravno sjedinjene u jedno tijelo (zemljišnoknjižno tijelo), koje je kao takvo jedna nekretnina, a na temelju članka 367. stavka 1. istog Zakona propisano je ako je do stupanja na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima na zemljištu u društvenom vlasništvu izgrađena zgrada u nečijem vlasništvu te je upisana u zemljišnoj knjizi kao zemljišnoknjižno tijelo zasebno od zemljišta na kojem je izgrađena, vlasnik zgrade steći će pravo vlasništva cijele nekretnine spajanjem svih tih zemljišnoknjižnih tijela u jedno uz upis prava vlasništva na spojenom tijelu u korist vlasnika zgrade.

Slijedom navedenog, primjenom različitih strukovnih pravila, ista nekretnina se u evidenciji nekretnina evidentira kao jedan zapis, a u analitičkoj knjigovodstvenoj evidenciji kao dva zapisa. Dakle, analitičku knjigovodstvenu evidenciju, evidenciju nekretnina i evidenciju komunalne infrastrukture nije moguće voditi kao jednu evidenciju zbog različitosti u djelovanju osnovnih principa pravnih i ekonomskih, odnosno računovodstvenih znanosti.

Kako bi se evidencija nekretnina, evidencija komunalne infrastrukture i analitička knjigovodstvena evidencija mogle povezati, nužno je uspostaviti vrlo usku suradnju između ustrojstvenih jedinica i službenika nadležnih za poslove računovodstva i financija s ustrojstvenim jedinicama i službenicima u čijoj je nadležnosti obavljanje poslova u području kako komunalnog gospodarstva, točnije poslova u vezi evidentiranja komunalne infrastrukture tako i poslova upravljanja ostalom dugotrajnom imovinom.

Dakle, povezivanje se odnosi i na dugotrajnu imovinu u vlasništvu Grada što također podrazumijeva uspostavu daljnje suradnje između svih ustrojstvenih jedinica i službenika koji se u okviru svojih nadležnosti, izravno ili neizravno, bave poslovima upravljanja imovinom u najširem smislu.



Slika 2 Prikaz modela povezivanja evidencija

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.2. – Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja su:



## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

- formirati radnu koordinaciju upravnih tijela nadležnih za poslove evidentiranja gradske imovine, za poslove evidentiranja komunalne infrastrukture i za poslove financija i proračuna, s ciljem uspostave i primjene dostave podataka o imovini
- voditi analitičke knjigovodstvene evidencije i na kraju svake poslovne godine popisivati imovinu i obveze
- za svu dugotrajnu nefinancijsku imovinu odrediti identifikacijski broj
- uspostava jedinstvenog IB (identifikacijskog broja) sustava za sve portfelje imovine u vlasništvu Grada u službenoj evidenciji imovine Grada
- analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva povezati s drugim evidencijama o imovini.

### **6.3. Strateški cilj 3 Unapređenje organizacije i nadležnosti gradskih upravnih tijela/menadžersko upravljanje**

Uređivanje imovinskopravnog stanja i evidentiranje stvarnog stanja gradskih nekretnina zahtijeva visoku razinu financijskih i administrativnih kapaciteta Grada Drniša, ali i osviještenost o važnosti postizanja takvog cilja. Navedeno podrazumijeva donošenje odluka i drugih akata kojima se utječe na organizacijsku i ustrojstvenu prilagodbu gradske upravne strukture na način da je sposobna pravodobno, učinkovito i usklađeno obavljati sve brojnije i sve složenije poslove u nadležnosti Grada.

Provođenje ovog kompleksnog i široko obuhvatnog strateškog cilja uključuje niz sukcesivno povezanih te koordiniranih radnji i aktivnosti svih upravnih tijela, od predlagatelja i donositelja općih i pojedinačnih akata pa do provedbe istih akata u upravnim tijelima Grada Drniša.

Normativni okvir kojim se uređuje područje upravljanja imovinom, a ukupnost kojega čine zakonski i podzakonski akti različitih donositelja, taksativno je i opisno obrađen u uvodnom dijelu ove Strategije. Dovoljan je kratak i površan pregled tako navedenih propisa i općih akata, uz broj i navođenje službenog glasila u kojem su objavljeni, kako bi se izveo nedvojbeni zaključak o tome da je isti podložen učestalim intervencijama njihovih donositelja. Navedena okolnost nedvojbeno otežava njihovo sustavno praćenje i primjenu.

U okviru strateškog cilja 3 – Uređenje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa, definirani su sljedeći posebni ciljevi:

- normativno uređenje raspolaganja i upravljanja nekretninama u vlasništvu Grada Drniša i
- unapređenje sustava unutarnjih kontrola.

#### **6.3.1. Normativno uređenje raspolaganja i upravljanja nekretninama u vlasništvu Grada Drniša**

Za donošenje općih akata potrebno je postojanje zakonskog ovlaštenja, a opći akti moraju biti dostupni i objavljeni na odgovarajući način te sadržajno ne smiju biti u suprotnosti s odredbama viših pravnih akata. Opće akte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u pravilu donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, a u hijerarhijskom smislu potrebno je istaknuti statut kao najviši opći akt i to iz razloga jer ostali opći akti moraju biti u skladu s Ustavom, zakonom, ali i

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

statutima. Također, opći akti podliježu različitim oblicima nadzora, a kao najvažniji oblik ističe se kontrola zakonitosti (i ustavnosti) putem sudova.

Neuređeni vlasničkopravni odnosi, kao i izostanak evidentiranja pravnog i činjeničnog stanja u odnosu na gradske nekretnine u javnim upisnicima, predstavljaju, bez obzira na okolnosti u kojima su nastali, izrazito složene probleme čije rješavanje podrazumijeva organizirano i međusobno uvjetovano provođenje niza radnih aktivnosti i postupaka u okviru različitih ustrojstvenih jedinica. Navedeno, kao nužni preduvjet uređivanju složenih imovinskopravnih odnosa u odnosu na svu gradsku imovinu, obuhvaća izrazito visoku razinu svijesti donositelja odluka u Gradu Drnišu o nužnosti strateškog i projektno orijentiranog pristupa navedenom problemu, kao i svijest o tome da je riječ o radnjama i postupcima koji zahtijevaju značajna administrativna i financijska sredstva. Nastavno na navedeno pristupa se poduzimanju i provođenju svih operativnih pravnih poslova i postupaka koji zahtijevaju koordiniranu suradnju službenika koji raspolažu izrazito visokom razinom stručnosti u području prava, kao i radnim iskustvom potrebnim za provedbu istih.

Potrebno je pažnju posvetiti rješavanju vlasničkopravnih odnosa za neriješene predmete, i to na što efikasniji način. Isto tako postoji potreba za normativnim uređenjem nedovoljno razrađenih procesa u vezi s upravljanjem imovinom, sve s ciljem učinkovitijeg i efikasnijeg upravljanja imovinom.

Međutim, uređivanje imovinskopravnih odnosa često nije u autonomnom doseg u ni ne ovisi o operativnoj angažiranosti nadležnih upravnih tijela i to iz razloga što učinkovitost poduzetih radnji u okviru navedenih poslova može ovisiti o učinkovitosti rada angažiranih vanjskih stručnjaka, odnosno o ažurnosti i učinkovitosti pravosudnih i upravnih tijela nadležnih za rješavanje u stvarima imovinskopravne prirode.

Ujedno, otvoreni podaci doprinose transparentnosti rada gradskih upravnih tijela, jačaju njihovu odgovornost prema javnosti i smanjuju rizik od korupcije. Podaci koje otvoreno generira gradska uprava mogu biti poticaj razvoju gospodarstva. Ujedno otvoreni podaci omogućuju stvaranje kompetitivnih prednosti, razvoj inovacija i novih radnih mjesta.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.1. – Normativno uređenje raspolaganja i upravljanja nekretninama u vlasništvu Grada Drniša su:

- izrada liste prioriteta za rješavanje imovinskopravnih odnosa
- utvrđivanje operativne nadležnosti za postupanje s ciljem evidentiranja imovine u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom (upravno tijelo), odnosno u svim aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug gradskih ureda i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih (pravilnici o unutarnjem redu)
- izrada pisane procedure o ovlasti i obvezi unošenja dokumentacije u evidenciju nekretnina (ugovori, dozvole, elaborati)
- definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području.
- uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije putem redovitih koordinacija nadležnih upravnih tijela prema pojedinim stručnim upravnim područjima
- unapređenje atraktivnosti prigodnih sezonskih događanja

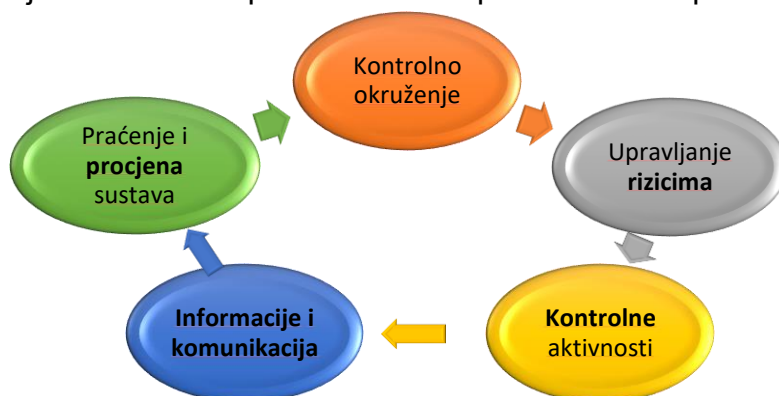
### 6.3.2. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru<sup>26</sup> uređuje odgovornosti, odnose i nadležnosti u razvoju sustava unutarnjih kontrola i unutarnju reviziju kao dio sustava unutarnjih kontrola.

Sustav unutarnjih kontrola je skup načela, metoda i postupaka unutarnjih kontrola koji je uspostavila odgovorna osoba u svrhu uspješnog upravljanja i ostvarenja općih ciljeva, kao što su:

- obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način
- usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, planovima, programima i postupcima
- zaštita sredstava od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem te zaštita od drugih oblika nepravilnosti
- jačanje odgovornosti za uspješno ostvarenje poslovnih ciljeva
- pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvještaja.

Sustav unutarnjih kontrola čini pet međusobno povezanih komponenti:



Slika 3 Sustav unutarnjih kontrola

Odredbe navedenog Zakona odnose se na proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđene u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i na trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su utvrđene u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koji vodi Ministarstvo financija.

Dakle, navedeni Zakon obvezuje čelnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na uspostavu sustava unutarnjih kontrola. Iako nema izravnih prekršajnih odredbi u tom smislu, neučinkoviti i nedjelotvorni sustavi unutarnjih kontrola mogu imati

<sup>26</sup> Narodne novine 78/15 i 102/19

## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

za posljedicu nezakonitu i neučinkovitu potrošnju proračunskih sredstava, a samim time i povredu odredbi Zakona o proračunu<sup>27</sup>.

Nastavno, navedeni Zakon o proračunu propisuje odgovornost čelnika jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava, proračunskih i izvanproračunskih korisnika za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje financijskih planova, odnosno proračuna.

Ujedno, Izjavom o fiskalnoj odgovornosti<sup>28</sup> čelnici korisnika proračuna potvrđuju da su u radu osigurali ono što od njih zahtijeva Zakon o proračunu (zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava) i ono što od njih zahtijeva Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola).

Za razvoj sustava unutarnjih kontrola važno je da odgovorne osobe razumiju značenje komponenti sustava unutarnjih kontrola kao i da shvate međusobnu povezanost komponenti i njihov sinergijski učinak na kvalitetu sustava unutarnjih kontrola i načela, metode i postupke komponenti sustava unutarnjih kontrola prepoznaju kao svoje svakodnevne aktivnosti, a ne kao dodatni posao ili nametnutu obvezu.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.2. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola su:

- uspostava radne koordinacije za ostvarivanje strateških ciljeva i godišnjeg plana
- izrada i provedba godišnjih planova upravljanja imovinom
- usklađivanje godišnjeg plana upravljanja imovinom s proračunom
- redovno godišnje izvješćivanje gradskog vijeća o provedbi godišnjeg plana upravljanja imovinom
- definiranje ovlasti i odgovornosti za provedbu strateških i posebnih ciljeva.

---

<sup>27</sup> Narodne novine 144/21

<sup>28</sup> Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 11/18)

## 7. SMJERNICE ZA UPRAVLJANJE IMOVINOM USTANOVA I TRGOVAČKIH DRUŠTAVA

Grad Drniš je suosnivač četiri trgovačka društava. Grad pri sklapanju ugovora s trgovačkim društvima kojima je suosnivač treba ugovarati međusobnu suradnju s jasno definiranim pravima i obavezama obje strane.

Tablica 3 Podaci o trgovačkim društvima

Podaci o trgovačkim društvima				
Red.br.	Naziv	Sjedište	OIB	Funkcija osobe
1.	RADIO POSTAJA DRNIŠ d.o.o.	Drniš, Ulica Kralja Zvonimira 8	62190224605	član društva
2.	VODOVOD I ODVODNJA d.o.o.	Šibenik, Kralja Zvonimira 50	26251326399	član društva
3.	RAD d.o.o. za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju	Drniš, Ulica Bruna Bušića 18	71304592430	član društva
4.	GRADSKA ČISTOĆA DRNIŠ d.o.o.	Drniš, Ulica Stjepana Radića 69	52284012661	član društva

Grad Drniš je osnivač pet ustanova.

Tablica 4 Podaci o ustanovama

Podaci o ustanovama				
Red.br.	Naziv	Adresa	OIB	Funkcija osobe
1.	Pučko otvoreno učilište Drniš	Drniš, Ulica Kralja Zvonimira 8	10200829483	osnivač
2.	DJEČJI VRTIĆ DRNIŠ	Drniš, Ulica Antuna Mihanovića 2	37031481821	osnivač
3.	JAVNA VATROGASNA POSTROJBA GRADA DRNIŠA	Drniš, Ulica Mate Grubišića 4	15233622712	osnivač

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

4.	GRADSKI MUZEJ DRNIŠ	Drniš, Ulica Domovinskog rata 54	97676976796	osnivač
5.	NARODNA KNJIŽNICA - DRNIŠ	Drniš, Ulica Kralja Zvonimira 8	58783574818	osnivač

Polazeći od činjenice kako ustanove gotovo u potpunosti financijski ovise o proračunskim sredstvima svog osnivača odnosno Grada Drniša, osobito u kontekstu izdašnjih financijskih ulaganja u gradnju ili energetska učinkovitost, nužno je naglasiti kako temeljem članka 59. stavka 2. Zakona o ustanovama<sup>29</sup>, osnivač ustanove solidarno i neograničeno odgovara za njene obveze.

Pristup upravljanju imovinom, koji je definiran za Grad Drniš, na odgovarajući način se može i treba primijeniti na ustanove i trgovačka društva kojih je osnivač odnosno suosnivač Grad Drniš tako da isti:

- redovito i ažurno popisuju imovinu
- rade na sređivanju vlasničkopravnih odnosa
- sukladno funkciji nekretnine brinu o financijskim rezultatima
- prate prihode i troškove po jedinici imovine
- kontinuirano rade na unapređenju normativnog okvira.

---

<sup>29</sup> Narodne novine 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19

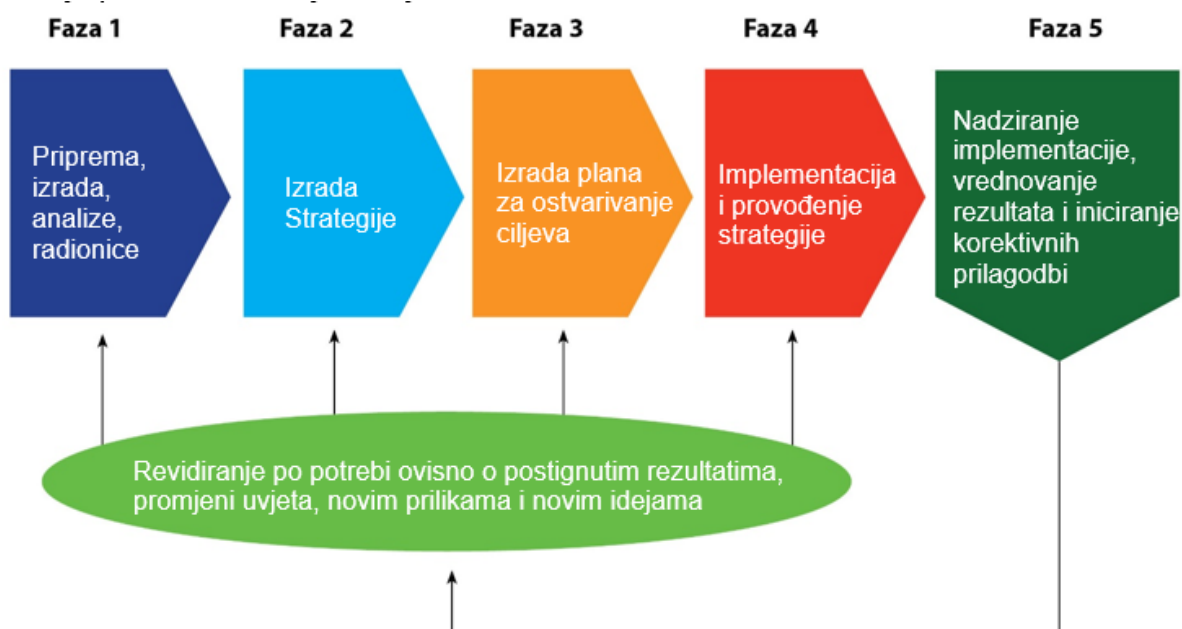
## 8. PREPORUKE PRAĆENJA, AŽURIRANJA I REVIDIRANJA STRATEGIJE

Za uspješnu provedbu Strategije nužno je istu kontinuirano pratiti i ažurirati sve nastale promjene, a po potrebi i revidirati uvažavajući novonastale uvjete, koji se mogu odnositi na promjenu zakonskog okvira, nepredviđene situacije, mogućnosti korištenja sredstava iz EU fondova i slično.

Osnovne preporuke za praćenje, koje u sebi uključuju elemente nadzora i ocjenjivanja, odnose se na praćenje:

- ostvaruje li se vizija Strategije - kroz analizu učinka po pojedinim ciljevima, prikazom i usporedbom pokazatelja, s naglaskom na rezultate mjera i aktivnosti iz godišnjih planova
- primjenjuju li se načela Strategije - kao osnovne komponente učinkovitog upravljanja imovinom Grada Drniša
- ostvaruje li se godišnji plan - analizom kako, kada i tko provodi aktivnosti definirane u godišnjem planu (godišnji plan služi kao sredstvo nadzora i ocjenjivanja, jer sadrži ciljeve i rokove u kojima se određene mjere i aktivnosti trebaju realizirati
- je li došlo do promjene normativnog okvira u vezi upravljanja imovinom, te prilagoditi opće akte i samu provedbu Strategije novonastalim normativnim promjenama.

Gore navedeno treba biti usklađeno s procesima stvaranja i implementacije Strategije, kako je prikazano na sljedećoj slici.



Slika 4 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom

## 9. ZAKLJUČAK

Iako iz ukupnosti normativnog okvira Republike Hrvatske nije moguće izvesti jasnu i univerzalno obuhvatnu definiciju pojma upravljanja imovinom, a koja bi ujedno bila primjenjiva u odnosu na postupanje jedinica lokalne samouprave u tom smislu, iz svega prethodno navedenoga nedvojbeno proizlazi kako je riječ o jednom o najsloženijih i sadržajno najobuhvatnijih radnih procesa u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Tako unutar pojma upravljanja imovinom možemo razlikovati niz stručnih i radnih procesa koji obuhvaćaju različite načine raspolaganja i korištenja gradskom imovinom, ali i evidentiranja svih poslovnih događaja proizašlih s osnova stjecanja, otuđenja, korištenja ili održavanja iste, uključujući provođenje različitih operativnih poslova prije svega imovinskopravne naravi.

Takvi radni procesi zahtijevaju koordinirani i multidisciplinarni angažman većeg broja službenika različitih razina stručnog znanja u okviru brojnih stručnih i/ili upravnih područja, uključujući nužno sudjelovanje i povremene intervencije predstavničkog i izvršnog tijela. Pritom valja imati na umu kako se za određena područja i radne procese može reći da imaju statičku narav i obavljaju se redovito uz određene uhodane i uglavnom repetitivne radnje, ali je za učinkovito i zakonito obavljanje istih nužan aktivan i na znanju utemeljen angažman kako nadležnih službenika tako i donositelja odluka.

Međutim, nužan preduvjet učinkovitom, racionalnom i zakonitom upravljanju imovinom predstavlja sustavno i organizirano evidentiranje ukupnosti gradske nepokretne imovine. Već je navedeno kako obveza evidentiranja gradske imovine počiva na nizu različitih propisa, a najveći se problem u tom smislu odražava u okolnosti kako navedeni propisi nisu međusobno usklađeni i sveobuhvatni u odnosu na ukupnosti gradske imovine te kao takvi, stvaraju visoku razinu pravne nesigurnosti te uzrokuju stvaranje neujednačenosti u operativnom postupanju.

Stoga je izrazito važno naglasiti okolnost kako obujam i složenost poslovnih procesa u obuhvatu pojma upravljanja imovinom u pravilu nadilaze ustrojstvo i djelokrug rada. Kao otegotnu okolnost navedenome valja dodati činjenicu da pravilnici o unutarnjem redu, odnosno sistematizirana radna mjesta u okviru istih, pored toga što su ograničene normativnim okvirom koji uređuje klasifikaciju radnih mjesta službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, predstavljaju akte uglavnom statične naravi koji se ne prilagođavaju adekvatno novonastalim uvjetima uslijed čestih izmjena normativnog okvira.

Navedene je poteškoće organizacijske naravi moguće nadići i premostiti isključivo putem izrade i donošenja strateški koncipiranih dokumenta u različitim područjima rada i nadležnosti, a tako i u području upravljanja imovinom, koji trebaju predstavljati kvalitetnu normativnu i sadržajnu podlogu za koordinirano, sukcesivno i dosljedno operativno provođenje svih zadanih strateških i posebnih ciljeva. Stoga je nužno naglasiti kako ništa od navedenoga ne može biti ostvareno u slučaju izostanka aktivne participacije i nedvojbene podrške donositelja odluka u koordiniranju i usklađivanju



## Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša za razdoblje 2021. – 2027. godine

svih složenih radnih zadataka u različitim upravnim i stručnim područjima objedinjenim u pojmu upravljanja imovinom u najširem smislu.

U konačnici, ovu Strategiju je, kao dokument dominantno apstraktne naravi kojim se uređuju srednjoročni ciljevi upravljanja i raspolaganja imovinom, nužno razraditi kroz operativno i konkretno zadane kratkoročne ciljeve koje je poželjno definirati putem godišnjeg plana upravljanja imovinom. Važno je naglasiti kako svi postavljeni ciljevi unutar navedenih dokumenata moraju biti životno i operativno provedivi, uvažavajući pritom mogućnost razumnog i odgovornog mobiliziranja i iskorištavanja svih potrebnih administrativnih i financijskih kapaciteta Grada Drniša nužnih za njihovo ostvarenje.

## POPIS TABLICA I SLIKA

### POPIS TABLICA

Tablica 1 SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Drniša .....	24
Tablica 2 Tablica strateških i posebnih ciljeva .....	26
Tablica 3 Podaci o trgovačkim društvima .....	36
Tablica 4 Podaci o ustanovama.....	36

### POPIS SLIKA

Slika 1 Prikaz koncepta SWOT analize .....	23
Slika 2 Prikaz modela povezivanja evidencija .....	31
Slika 3 Sustav unutarnjih kontrola .....	34
Slika 4 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom .....	38

## PRILOG Tablica strateških i posebnih ciljeva i mjera

<b>Strateški i posebni ciljevi i mjere</b>			
<b>Strateški cilj</b>	<b>Posebni cilj</b>	<b>Mjera</b>	
1. Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske nefinancijske imovine	1.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine	1.1.1. edukacija predstavnika nadležnih upravnih tijela s ciljem informiranja o značenju pojmova i opisa poslovnih procesa koji podrazumijevaju njihovo djelovanje	
		1.1.2. omogućavanje izravnog uvida u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa	
		1.1.3. razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav te shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu	
		1.1.4. implementacija klasifikacije nekretnina u evidenciju nekretnina na način da omogući povezivanje službenih evidencija i zadovolji zakonske preduvjete za isporuku podataka u Središnji registar državne imovine	
	1.2. Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine	1.2.1. uspostava načela evidentiranja stvarnog stanja svih pojavnih oblika imovine	1.2.2. uspostava i prilagodba klasifikacije pojavnih oblika

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

		nekretnina u službenim evidencijama
		1.2.3. donošenje strateških odluka o komunalnoj infrastrukturi koja predstavlja prioritet za upis u zemljišnu knjigu
		1.2.4. provedba oglednog postupka evidentiranja jedne jedinice imovine u okviru komunalne infrastrukture u skladu s odredbama članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu.
2. Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija	2.1. Procjena vrijednosti imovine	2.1.1. uspostava radnog povjerenstva i definiranje plana rada
		2.1.2. intenziviranje procjena jedinica imovine koje nisu evidentirane ni procijenjene
		2.1.3. evidentirati i ažurirati imovinu u poslovnim knjigama, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu i Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske
		2.1.4. izrada pisane procedure o obvezi dostavljanja i unošenja dokumentacije u evidenciju nekretnina i analitičku knjigovodstvenu evidenciju.
	2.2. Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja.	2.2.1. formirati radnu koordinaciju upravnih tijela nadležnih za poslove evidentiranja gradske imovine, za poslove evidentiranja komunalne infrastrukture i za poslove financija i proračuna, s ciljem

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

		<p>uspostave i primjene dostave podataka o imovini</p> <p>2.2.2. voditi analitičke knjigovodstvene evidencije i na kraju svake poslovne godine popisivati imovinu i obveze</p> <p>2.2.3. za svu dugotrajnu nefinancijsku imovinu odrediti identifikacijski broj</p> <p>2.2.4. uspostava jedinstvenog IB (identifikacijskog broja) sustava za sve portfelje imovine u vlasništvu Grada u službenoj evidenciji imovine Grada</p> <p>2.2.5. analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva povezati s drugim evidencijama o imovini.</p>
<p>3. Uređenje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa</p>	<p>3.1. Normativno uređenje raspolaganja i upravljanja nekretninama u vlasništvu Grada Drniša</p>	<p>3.1.1. izrada liste prioriteta za rješavanje imovinskopravnih odnosa</p> <p>3.1.2. utvrđivanje operativne nadležnosti za postupanje s ciljem evidentiranja imovine u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom (upravno tijelo), odnosno u svim aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug gradskih ureda i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih (pravilnici o unutarnjem redu)</p> <p>3.1.3. izrada pisane procedure o ovlasti i obvezi unošenja dokumentacije u evidenciju nekretnina (ugovori, dozvole, elaborati)</p>

Strategija upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Drniša  
za razdoblje 2021. – 2027. godine

		3.1.4. definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području.
		3.1.5. uspostava mehanizma komunikacija i upoznavanja građana s radom gradske uprave
		3.1.6. unapređenje atraktivnosti prigodnih sezonskih događanja
	3.2. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola.	3.2.1. uspostava radne koordinacije za ostvarivanje strateških ciljeva i godišnjeg plana
		3.2.2. izrada i provedba godišnjih planova upravljanja imovinom
		3.2.3. usklađivanje godišnjeg plana upravljanja imovinom s proračunom
		3.2.4. redovno godišnje izvješćivanje gradskog vijeća o provedbi godišnjeg plana upravljanja imovinom
		3.2.5. definiranje ovlasti i odgovornosti za provedbu strateških i posebnih ciljeva

